

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Surakarta merupakan kota yang berkembang dengan tingkat kepadatan penduduk yang cukup padat, sehingga luas tanah yang ada semakin sempit. Banyak tanah negara yang dijadikan untuk tempat tinggal tanpa mempunyai bukti kepemilikan sah hak atas tanah yang ditempati. Salah satu tanah negara yang diduduki secara illegal adalah tanah yang berada di bantaran sungai, seperti tanah di bantaran sungai Bengawan Solo yang berderet mulai dari Semanggi, Pasar Kliwon, Sangkrah, hingga Gandekan. Umumnya tanah bantaran sungai tersebut didiami oleh masyarakat golongan ekonomi lemah dengan tingkat pendidikan yang cukup rendah.

Tanah bantaran adalah tanah yang timbul di pinggiriran atau di tengah sungai, danau atau laut akibat endapan lumpur, pasir yang di bawa oleh air, berlangsung terus-menerus. Tanah bantaran adalah tanah yang timbul secara alamiah yang disebabkan oleh endapan lumpur atau pasir yang di bawah oleh air, yang berlangsung secara terus-menerus dan biasanya di percepat oleh bantuan tangan manusia dan lingkungan.¹

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah pada Pasal 12 mengatakan bahwa: “Tanah yang berasal

¹ Yolin Rani, 1999. *Tinjauan Mengenai Tanah Endapan*, Makasar: Badan Penerbit UNHAS, hal 31

dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara”

Letak tanah yang dihuni masyarakat tersebut berada di dekat tanggul sungai yang sebenarnya digunakan sebagai penahan banjir. Tanah tersebut sebenarnya adalah tanah negara namun beberapa orang penduduk mendirikan bangunan rumah tembok permanen. Rumah-rumah tersebut didirikan oleh penduduk tanpa memiliki sertifikat tanah yang resmi. Padahal sertifikat itu sangat penting sekali dan di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (20) disebutkan: ”Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”. Artinya masyarakat yang mendirikan bangunan rumah tersebut tidak mempunyai bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat dan dilindungi oleh hukum.

Aturan mengenai pendirian bangunan di bantaran sungai sebenarnya sudah ada yaitu merujuk pada Pasal 6 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, yang bunyinya: "(1) Garis sempadan sungai bertanggul diteptapkan sebagai berikut:

- a. Garis sempadan sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 5 (lima meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.

- b. Garis sempadan sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.

Masyarakat di Kota Surakarta yang menduduki tanah dan mendirikan bangunan di sekitar bantaran sungai adalah tidak sah. Artinya dalam kasus ini pendirian bangunan rumah di bantaran sungai secara yuridis tidak dapat dibenarkan. Bahkan dapat dinyatakan bahwa penduduk yang menempati dan mendirikan bangunan di bantaran sungai tersebut telah melanggar peraturan keagrariaan. Hal ini mengingat tanah bantaran adalah tanah milik pemerintah yang tidak bisa dialih fungsikan hak miliknya kepada pihak lain.

Masyarakat yang mendirikan bangunan dan menempati areal bantaran sungai telah melanggar peraturan, maka pemerintah seharusnya memberi sanksi dengan menindak sesuai dengan hukum atau aturan yang berlaku di Indonesia. Tetapi yang terjadi sebaliknya yaitu pemerintah kota Surakarta tidak menindak atau memberi sanksi tetapi membiarkan bahkan pada akhirnya memberikan rekomendasi atau memberi ijin pada masyarakat tersebut untuk mensertifikatkan tanah yang dikuasainya.

Hal tersebut bisa terjadi karena kebijakan administrasi pertanahan dalam rangka terciptanya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta untuk terlaksananya catur tertib pertanahan. Kebijakan tersebut didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981 tentang Proyek Operasional Agraria sehingga diadakan program Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA). Proyek ini adalah untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah sehingga diadakan pendaftaran tanah di seluruh

wilayah Indonesia, termasuk Kota Surakarta. Masyarakat di bantaran sungai di Kota Surakarta kemudian mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan sertifikat tanah.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Menurut penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pendaftaran tanah adalah berfungsi sebagai berikut:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atau suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebasan, dan hapusnya wajib didaftar.

Namun demikian, pendaftaran tanah untuk memperoleh sertifikat harus sesuai dengan asas-asas hukum. Terdapat beberapa asas-asas pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dalam pendaftaran tanah

tersebut. Penyelenggaraan pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah adalah dengan mempergunakan *Azas Publisitas* dan *Azas Spesialitas*. *Azas Publisitas* tercermin dengan adanya data-data yuridis tentang hak atas tanah seperti subyek haknya, apa nama haknya, peralihan dan pembebanannya. Sedangkan *Azas Spesialitas* tercermin dengan adanya data-data fisik tentang hak atas tanah seperti berapa luas tanah, di mana letak tanah dan penunjukannya secara tegas batas-batas tanah. *Azas Publisitas* dan *Azas Spesialitas* ini dimuat dalam suatu daftar umum guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya.²

Kontroversi timbul setelah Pemkot Surakarta memberikan ijin bagi warga di bantaran sungai untuk mendapatkan sertifikat tanah di BPN. Kebijakan Pemkot Surakarta ini justru ditentang warganya sendiri, khususnya warga asli di kelurahan-kelurahan yang dialiri sungai Bengawan Solo. Masyarakat asli memberikan argumen bahwa pendirian rumah di sekitar bantaran sungai adalah mengganggu lingkungan, bertentangan dengan undang-undang, dan tidak memenuhi rasa keadilan.

Masyarakat di sekitar kelurahan yang dialiri sungai Bengawan Solo menolak upaya Pemkot Surakarta untuk memberikan sertifikat tanah kepada warga di bantaran sungai. Mereka menggugat Pemkot Solo karena kebijakan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah tentang Sungai. Pasal 37 ayat 1 Undang-Undang No. 23

² Bachtiar Effendy. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni. hal 43

tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup yang menyatakan: “Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat”.

Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1991 tentang sungai khususnya pasal 5 (1) dan (2) secara tegas dinyatakan: “1 Garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 (lima) meter setelah luar sepanjang kaki tanggul. 2. Garis sempadan sungai tidak bertanggung ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang”.

Masyarakat yang menolak pensertifikatan tanah di bantaran sungai juga merujuk pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah bahwa tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara, sehingga masyarakat tidak berhak untuk mendapatkan sertifikat tanah di atas bantaran sungai.

Masyarakat menggunakan norma-norma tersebut di atas untuk menyatakan bahwa pendirian bangunan rumah dan pemberian sertifikat ini tidak dapat dibenarkan karena telah melanggar peraturan lingkungan dan keagrariaan. Karena melanggar peraturan, maka pemerintah seharusnya memberi sanksi dengan menindak tegas sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun masyarakat kecewa karena pemerintah kota Surakarta justru memberikan rekomendasi atau memberi ijin pada warga bantaran sungai untuk

mendaftarkan tanah ke BPN untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah. Pemkot Surakarta memiliki alasan bahwa pemberian ijin rekomendasi pensertifikatan tanah di bantaran sungai adalah demi terciptanya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta untuk terlaksananya catur tertib pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas menarik untuk diteliti bagaimana syarat-syarat dan dasar hukum yang digunakan oleh masyarakat dan BPN Kota Surakarta dalam menerbitkan sertifikat terhadap kepemilikan tanah yang berada di sekitar bantaran sungai. Oleh karena itu penelitian ini mengambil judul “Tanah Bantaran Sungai (Studi tentang Kontroversi Pendaftaran Tanah di Kota Surakarta)”.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Adakah kontroversi di tengah masyarakat Kota Surakarta mengenai diberikannya rekomendasi pemberian ijin oleh Pemerintah Kota Surakarta bagi warga bantaran sungai untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah?
2. Bagaimanakah dasar pertimbangan diberikannya sertifikat tanah dan bagaimana pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di bantaran sungai di Kota Surakarta?
3. Hambatan-hambatan apakah yang timbul dan bagaimana penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di bantaran sungai di Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan kontroversi di tengah masyarakat Kota Surakarta mengenai diberikannya rekomendasi pemberian izin oleh Pemerintah Kota Surakarta bagi warga bantaran sungai untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah
2. Untuk menganalisa dasar pertimbangan diberikannya sertifikat tanah dan bagaimana pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dan penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada para pihak sebagai berikut:

1. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis di bidang hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya.

2. Bagi ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya hukum Agraria

terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah negara di sekitar bantaran sungai

3. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan khususnya bagi masyarakat tentang tentang hukum serta pihak–pihak yang terkait dalam penyelesaian proses pensertifikatan tanah hak milik Negara menjadi sertifikat hak milik.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (yuridis empiris), yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan. Yuridis empiris merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan-peraturan tertulis untuk kemudian dilihat bagaimana implementasinya di lapangan.³

Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk membahas mengenai implementasi dan menguji pelaksanaan ketentuan hukum di dalam praktek. Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk membahas dan mengkaji peraturan tentang keagrariaan dan bagaimana peraturan tersebut

³ Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi 11. Jakarta: UI Press. 2010, Hal. 34

diimplementasikan di lapangan, khususnya mengenai pensertifikatan tanah di bantaran sungai.

2. Sumber Data

Penelitian yuridis empiris lebih mengutamakan data primer sebagai data pokok sedangkan data sekunder sebagai data pendukung, maka data yang digunakan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber. Data primer diperoleh dengan melakukan penelitian langsung terjun ke lapangan.

a. Lokasi Penelitian

Dalam hal ini penulis memilih lokasi penelitian ini di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Surakarta.

b. Subyek Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menetapkan subyek-subyek yang diteliti yaitu dengan informan atau responden yang berkompeten dalam permasalahan mengenai pelaksanaan pensertifikatan tanah bantaran sungai di Kota Surakarta adalah dengan:

- 1) Aparat dari BPN Kota Surakarta
- 2) Aparat Kelurahan Semanggi dan Pasar Kliwon
- 3) Masyarakat penghuni bantaran sungai di Semanggi dan Pasar Kliwon

b. Data Sekunder, data sekunder dalam penelitian ini meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer adalah sumber hukum yang berlakunya bersifat mengikat, antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- b) Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan.
- c) Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.
- d) Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 1991 tentang Sungai
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah
- f) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- g) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasional Nasional Agraria.
- h) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berlakunya tidak mengikat atau bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder berupa berbagai buku hasil karya para pakar, hasil-hasil penelitian, berbagai hasil seminar

atau kegiatan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan data hasil wawancara yang dilakukan untuk menunjang data sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi beberapa cara:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah metode pengumpulan data yang dilakukan secara langsung terhadap objek yang diteliti guna mendapatkan data primer, yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, dan menganalisa berbagai sumber yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Study lapangan dilakukan dengan membuat daftar pertanyaan dan wawancara.

1) Membuat Daftar Pertanyaan

Penulis mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber. Kemudian penulis menyiapkan pertanyaan yang berkaitan dengan pelaksanaan pensertifikatan tanah bantaran sungai di Kota Surakarta.

2) Wawancara

Wawancara, adalah kegiatan pengumpulan data primer untuk memperoleh informasi atau keterangan yang lengkap secara

langsung terhadap para pihak yang terkait dengan permasalahan tersebut. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara secara formal. Wawancara ini merupakan pencarian dan pengumpulan data primer yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti dengan cara penulis terjun langsung ke lokasi penelitian yang menjadi tempat penelitian dengan mengadakan tanya jawab dengan pihak-pihak terkait yakni dengan aparat BPN, kelurahan, dan masyarakat mengenai pelaksanaan pensertifikatan tanah bantaran sungai di Kota Surakarta.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan suatu pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku kepustakaan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mempelajari serta mengutip dari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini atau berbagai bahan hukum yang sesuai dengan kajian tersebut di atas.

4. Teknik Analisa Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Metode analisis data kualitatif dilakukan dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku kepustakaan, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa jual beli tanah. Hasil analisis kemudian akan dihubungkan dengan data-data yang diperoleh penulis dari studi lapangan yang berupa hasil wawancara dengan responden atau narasumber yang bersangkutan, untuk kemudian dilakukan penyusunan data secara sistematis

serta menguraikannya dengan kalimat yang teratur sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan.

F. Sistematika Skripsi

Dalam rangka mempermudah para pembaca dalam memahami isi skripsi ini, maka perlu dikemukakan sistematika skripsi sebagai berikut:

Bagian awal terdiri dari: halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, kata pengantar, daftar isi, abstrak. Bagian isi terdiri dari bab-bab sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan berisi Latar belakang masalah, Perumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Metode penelitian, dan Sistematika skripsi

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, berisi Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah, menguraikan tentang Pengertian Pendaftaran Tanah, Dasar Hukum Pendaftaran Tanah, Tujuan Pendaftaran Tanah, Asas-Asas Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, dan Proses Pendaftaran Tanah. Tinjauan tentang Hak Milik Atas Tanah yang menguraikan tentang Pengertian Hak Atas Tanah, Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA, Pengertian Hak Milik Atas Tanah, Pemilik Hak Atas Tanah, Terjadinya Hak Milik Atas Tanah, dan Berakhirnya Hak Milik Atas Tanah. Tinjauan tentang Tanah Bantaran Sungai menguraikan tentang Pengertian Bantaran Sungai, Kedudukan Tanah di Bantaran Sungai, dan Kontroversi Pendaftaran Tanah Bantaran Sungai.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan menguraikan Kontroversi di tengah masyarakat Kota Surakarta mengenai diberikannya rekomendasi pemberian izin oleh Pemerintah Kota Surakarta bagi warga bantaran sungai untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah. Selanjutnya uraian tentang dasar pertimbangan diberikannya sertifikat tanah dan bagaimana pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta. Pembahasan selanjutnya tentang hambatan-hambatan yang timbul dan penyelesaiannya dalam pelaksanaan permohonan hak atas tanah yang terletak di sekitar bantaran sungai di Kota Surakarta.

BAB IV berisi Penutup yang menguraikan kesimpulan dan saran. Dilanjutkan dengan Daftar Pustaka.